

Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна № 1073, серія „Питання політології”

12. Сидорук Ф. Дорога добродійності і податок на добро / Ф. Сидорук // Дзеркало тижня. – 2012. – № 32. – 14-21 вересня.
13. Мировой рейтинг благотворительности 2012 [Електронний ресурс] // Глобальные тенденции

благотворительности. Декабрь 2012. Charities Aid Foundation. – Режим доступу: <http://www.cafrussia.ru/files/blocks/index.pdf>

УДК 323.233: 321.7+321(477)

Біденко Ю. М.

Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна

**СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ: ДЕМОКРАТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ,
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ТА ПРОБЛЕМА РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Розглядається закріплення свободи мирних зібрань у міжнародному праві та проблеми її реалізації в Україні. Показується, що за умов відсутності спеціального законодавства мирні акції стають предметом регулювання місцевих органів влади та судів, що призводить до частого порушення цього конституційного права. Також здійснюється аналіз перспектив і ризиків законопроектів, що знаходяться на розгляді у Верховній Раді України.

Ключові слова: мирні зібрання, права людини, Конституція України, органи місцевого самоврядування, судові заборони громадських акцій, Європейський суд з прав людини, порядок проведення публічних зібрань

Биденко Ю. М.

**СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ: ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ,
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
И ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ**

Рассматривается закрепление свободы мирных собраний в международном праве и проблемы ее реализации в Украине. Показывается, что в условиях отсутствия специального законодательства мирные акции становятся предметом регулирования местных органов власти и судов, что приводит к частому нарушению этого конституционного права. Также проводится анализ перспектив и рисков законопроектов, находящихся на рассмотрении в Верховной Раде Украины.

Ключевые слова: мирные собрания, права человека, Конституция Украины, органы местного самоуправления, судебные запреты гражданских акций, Европейский суд по правам человека, порядок проведения публичных собраний

Bidenko Yu.

**FREEDOM OF ASSEMBLY: DEMOCRATIC SIGNIFICANCE, LEGAL
REGULATION AND THE PROBLEM OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE**

The freedom of assembly securing in international law and problem of its realization in Ukraine are considered. It is shown that in the absence of special law, public peaceful actions become a subject of regulation by local authorities and courts, what results frequent violations of this constitutional right. The analysis of the prospects and risks of bills pending before the Verkhovna Rada of Ukraine is also provided.

Key words: peaceful assembly, human rights, Constitution of Ukraine, local authorities , public events injunctions, European Court of Human Rights , public meetings procedure

Проблема прав людини та їхньої реалізації у публічній площині є однією з фундаментальних у соціально-філософській, правовій і політичній думці. Дослідження конституційно-правової природи мирних зібрань було б неможливим без урахування теоретичних розробок у сфері прав людини, історичного та іноземного досвіду у сфері мирних зборів. Це привертає увагу до робіт таких вітчизняних і зарубіжних учених, як І. Берлін, М. Гамільтон, М. Денісова, Н. Зубар, І. Колосов, Дж. Локк, П. Рабинович, Ю. Римаренко, Ж.-Ж. Руссо, Ю. Шемшученко, В. Яворський. Окрім традицій дослідження в рамках конституціоналізму та нормативної теорії демократії проблема реалізації свободи мирних зборів розглядається в контексті теорій партисипаторної демократії, політичної участі та політичної культури. Публічній участі як діяльності груп, що керуються політичними інтересами, присвячені роботи Г. Алмонда, С. Верби, Р. Даля, Р. Міллса, С. Ліпсета, Ф. Фукуяма, Ю. Хабермаса. Окремі аспекти політичної масової участі в Україні досліджували такі вітчизняні науковці, як О. Бабкіна, В. Бортніков, М. Головатий, А. Колодій, М. Пірен, Н. Ротар, Ю. Шемшученко, М. Слюсаревський, А. Ткачук та ін.

Незважаючи на відносну розробленість – особливо в галузі правничих наук і нормативної теорії – практика регуляції та реалізації права на мирні зібрання є актуальним предметом для політологічного аналізу, адже воно тісно пов'язане із проблематикою публічної політики, політичної поведінки еліт і громадян, спроможністю та потенціалом розвитку громадянського суспільства тощо. Крім того, актуальність розгляду цього питання наразі стосується й проблематики взаємодії міжнародних організацій, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадян в українському контексті.

Тому метою статі виступає розгляд значення, проблем і перспектив реалізації права на мирні зібрання в контексті нормативно-правового регулювання та практики втілення в українських реаліях. Серед завдань, що постають перед нами, є такі: розгляд природи права на мирні зібрання та його закріплення в міжнародних документах; аналіз конституційних і галузевих норм і реальних практик

регулювання мирних зібрань у сучасній Україні; перспективна оцінка унормування механізмів проведення та форм мирних зібрань в нашій країні.

Свобода мирних зібрань є важливою не лише для функціонування держави в якості демократичної, а стосується цілого ряду непублічних прав особи в якості засобу реалізації економічних ініціатив, культурного розвитку, спілкування за інтересами. Наприклад, А. Колодій та А. Олійник вказують, що право на мирні збори, мітинги, походи та демонстрації належить до базових політичних прав і свобод. Воно дає громадянам можливість вільно обговорювати різні актуальні питання політичного, економічного, соціального, культурного, державного й іншого суспільного розвитку [1, с.189]. Отже, свобода мирних зібрань належить до прав „першого покоління” та найчастіше розглядається у сукупності „ядра” прав людини. Ця теза вказує не те, що реалізація цього права не має в кожному випадку залежати від держави, і крім того, має виступати як передумова здійснення прав наступного „покоління”.

Нагадаємо, що перше покоління громадянських і політичних прав бере початок від XVII–XVIII ст., а саме у період після англійської, американської та французької революцій, та ґрунтується на філософських концептах Т. Гоббса, Дж. Локка, Вольтера, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Ст. Мілля, Т. Джефферсона та ін. Зважаючи на історію та теоретичні підвалини становлення, поширеним є погляд на громадянські й політичні права першого покоління, як в основному на негативні права („свобода від...”), а не позитивні („право на...”). Негативні права людини визначають негативний аспект свободи та охороняють людину від небажаного втручання з боку держави у сферу її особистих прав і свобод. До них належать більшість громадянських і політичних прав, що закріплені у більшості конституцій та у ст.1-20 Загальної Декларації прав людини, наприклад: право на життя, свободу думки, слова, віросповідання, право на недискримінацію, право не піддаватися тортурам, право на мирні зібрання та об'єднання тощо. Негативні права людини передбачають негативні зобов'язання держави та її агентів (представників) утримуватися від будь-

яких дій, спрямованих на їх порушення або незаконне обмеження. Більше того, вони розглядаються в якості засадничих, наприклад, підкреслюючи важливість виникнення держави із акту вільного мирного об'єднання, у „Другому трактаті про врядування” Дж. Локк послідовно відстоює думку про те, що „спільнотворення” започатковується на основі добровільного об'єднання людей, і саме воно дає початок законному врядуванню в світі. „Політичні суспільства всі почалися із добровільної спільноти і взаємної домовленості людей, що діяли вільно при виборі своїх правителів і форм врядування”, – пише Локк [2, с. 183].

Друге покоління прав – економічні, соціальні та культурні, ідея яких з'являється на початку XIX ст., а формується після соціалістичних революцій. Їх відносять, радше, до позитивних прав, ніж до негативних, оскільки вони вимагають для своєї реалізації участі держави. Вираженням цих прав є статті 22–27 Загальної декларації прав людини, наприклад, право на соціальне забезпечення, працю, відпочинок, достатній життєвий рівень тощо. Втім, деякі з них не можуть бути однозначно віднесені до числа позитивних прав (право на вільний вибір роботи, право створювати і входити до професійних спілок тощо). Третє покоління прав розглядається як продукт розвитку національної держави кінця XIX ст. Згадування цих прав знаходимо в статті 28 Загальної декларації прав людини: „Кожна людина має право на соціальний і міжнародний порядок, при якому права і свободи, викладені в цій Декларації, можуть бути повністю здійснені” [3, с. 89].

Процес теоретичного осмислення прав людини триває й досі, і останніми десятиліттями дедалі частіше лунає думка про те, що права людини – це моральні вимоги до уряду, а не просто права, якими люди наділені від народження, не лише певні можливості, необхідні людині для її існування та розвитку. Як зазначає Е. Л. Рубін, поняття прав людини та захист особистості від уряду, який нині розглядається як ядро поняття прав людини, впродовж історії розвивались окремо, і зараз доцільніше говорити про права в термінах моральних вимог до урядів, їхніх зобов'язань та обмежень на

них, аніж у термінах прав як можливостей, які мають люди [4, р. 78].

У цьому сенсі право на публічне мирне зібрання якраз виступає і в якості цінності-мети, і в якості інструменту реалізації та захисту інших політичних і соціально-економічних прав, що трактуються як вимоги до уряду. Як зазначає Дж. Донеллі, усі права людини для ефективного здійснення потребують і позитивних дій, і обмежень з боку держави. Звісно, деякі права є відносно позитивними, а деякі – відносно негативними, але ця різниця не відповідає поділові між громадянськими й політичними правами та економічними і соціальними правами [5, с. 42].

Одним із найцитованіших сучасних міжнародних документів у цій галузі є Загальна декларація прав людини, ст. 20 якої встановила, що кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій. Ніхто не може бути примушений вступати до будь-якої асоціації [3, с. 89]. Ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основних свобод також передбачає, що кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами. Право на свободу мирних зібрань, проголошене у ст. 11 Конвенції „є одним із основних прав у демократичному суспільстві...однією з підвалин такого суспільства. ... Це право охоплює як приватні зібрання, так і збори у громадських місцях. В останньому випадку існування процедури одержання дозволу на їх проведення, звичайно, не порушує зміст цього права. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб” [6]. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення зазначених прав особами, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Право на зібрання та об'єднання має давню історію розвитку також і у вітчизняному законодавстві. Так, Конституція УНР, ухвалена 29.04.1918 р. визначає, що громадянин УНР і ніхто інший на її території не може бути обмежений у правах слова, друку, сумління, організації,

страйку, оскільки він не переступає при тому постанов карного права (ст. 17) [7].

Під час перебування України у складі СРСР Конституція УРСР від 30.01.1937 р. включала в число основних прав громадян право на свободу слова; свободу друку; свободу зборів і мітингів; свободу вуличних походів і демонстрацій [8]. У Конституції УРСР 1978 р. зазначене право також зазнало деяких змін порівняно з попередніми конституціями. Стаття 48, частково присвячена праву на проведення зборів, мітингів, вуличних походів тощо, звучала так: „Відповідно до інтересів народу і з метою зміцнення та розвитку конституційного ладу громадянам України гарантуються свободи: слова, друку, зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Здійснення цих політичних свобод забезпечується наданням трудящим та їх організаціям громадських будинків, вулиць і площ, широким розповсюдженням інформації, можливістю використання преси, телебачення і радіо” [9]. Одна з основних відмінностей складових права на проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в Конституції 1978 р. (порівняно з попередніми конституціями нашої країни) полягає в прямій вказівці на політичний характер цього права. Однак слід зазначити, що радянське цивільне законодавство взагалі не передбачало та не закріплювало будь-яким чином названої правової можливості.

Наразі свобода мирних зібрань гарантується статтею 39 Конституції України: „Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей” [10].

Проте українська політико-правова практика наводить на констатацію факту, що законодавці не завжди передбачають нормативні механізми для *реалізації* конституційних прав і свобод громадян. Питання регулювання мирних зібрань є в цьому сенсі одним із найяскравіших

прикладів, що наводить на роздуми про фасадну демократичність політико-правових трансформацій протягом доволі довгого строку існування незалежної України. Встановлення демократичної позиції держави щодо мирних зібрань, протягом майже двадцятиріччя фактично не було доповнено спеціальними законодавчими актами щодо процедур, гарантій, захисту цього права, відповідальності суб'єктів та наслідків їхнього проведення для громадян, правоохоронних органів та органів влади.

Для уточнення слід зазначити, що деякі форми мирних зібрань (особливо тих, що мають установчу, приватну, релігійну, розважальну чи економічно-трудова функцію, а не є засобом вираження позиції груп населення як такої) стали предметом регулювання спеціальних галузевих законів, у тому числі тих, що були прийняті ще до Конституції. Установча функція мирного зібрання як засобу створення інших об'єднань знаходить відображення у законах „Про політичні партії в Україні”, „Про об'єднання громадян”, „Про професійні спілки” тощо. Окремі порядки проведення мирних зібрань, що стосуються всеукраїнських або місцевих ініціатив регулюються законами „Про всеукраїнський та місцевий референдуми”, „Про органи самоорганізації населення”, „Про місцеве самоврядування в Україні”. В останньому передбачений процес регулювання місцевих ініціатив, громадських слухань саме за допомогою статутів органів місцевого самоврядування, що й створило практику регуляції більшості масових форм вираження позиції органами місцевої влади, або (за нормою Конституції) органами суду.

До речі, таке ставлення держави до потенційно „проблемних” суспільно-політичних питань є також з одних показових рис політичної системи України. Уникаючи регуляції на національному рівні конфліктогенних, але неприбуткових (як в електоральному, так і економічному сенсі) питань, національні еліти залишають їх на розгляд місцевих бюрократів, судів або представницьких органів влади. Така само ситуація довгий час існувала в питанні „перевірки” статутів місцевими управліннями юстиції при реєстрації громадських організацій (до вступу в дію нового Закону „Про громадські

організації” 1 січня 2013 р.), вона досі зберігається в сфері регуляції політики історичної пам'яті, оцінці історичних подій, міської екології та забудов тощо.

Верховною Радою України розглядалися різні законопроекти щодо реалізації права на мирні зібрання. Серед них: проект Закону України № 5242 „Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні”; проект Закону України № 5242-2 „Про збори, мітинги, походи та демонстрації”; проект Закону України № 7819 „Про свободу мирних зібрань” від 15 липня 2005 р.; проект Закону України № 0991 „Про порядок організації та проведення мирних заходів та акцій в Україні” від 17 червня 2003 р. [11].

У 2006 р. Міністерство юстиції на виконання Указу Президента України щодо виконання зобов'язань України перед Радою Європи розробило законопроект „Про порядок організації і проведення громадянами зборів, мітингів, походів, демонстрацій і пікетувань”, який був розміщений для громадського обговорення. В жовтні 2006 був ухвалений спільний висновок Венеціанської Комісії та Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ щодо проектів законів про мирні збори в Україні. Внаслідок коментарів Венеціанської Комісії була підготовлена ще одна редакція законопроекту, котра в подальшому постійно змінювалася. Пізніше, протягом 2007-2008 рр, розробка законопроекту тривала без залучення громадськості. До проекту було внесено велику кількість зауважень, що по суті змінили цей законопроект, незважаючи на рекомендації експертів Венеціанської комісії. Протягом 2009-2012 рр. також відбувалися спроби до повернення питання регламентації мирних зібрань до законодавчого порядку денного, проте з різних політичних причин жодна з ініціатив не набула форми діючого закону.

Таким чином, і досі порядок проведення мирних публічних зібрань здебільшого регулюється правилами та рішеннями місцевих рад і виконкомів, а факт можливості його проведення взагалі – рішеннями суду. Деякі положення щодо порядку проведення мирних зібрань містить Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). Ці приписи доповнюються обмежу-

вальними нормами ст. 340 Кримінального Кодексу України, ст. 185-1 та 185-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відомчими актами МВС України, які регламентують дії працівників міліції щодо учасників мирних зборів. Доводиться констатувати, що зазначені вище нормативно-правові акти є недостатніми для створення правового поля високої якості у цій сфері.

Найчастіше при прийнятті рішень щодо обмеження проведення мирних зібрань суди посилаються на Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. № 9306-XI „Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР”, проте цей акт є таким, що суперечить Конституції України, оскільки відповідний Указ передбачає дозвільний характер проведення мирних зібрань, у той час, як стаття 39 Основного Закону України не передбачає жодних дозволів з боку органів державної влади та місцевого самоврядування для проведення мирних зібрань. Строго кажучи застосування судами Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. № 9306-XI „Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР” при розгляді відповідної категорії справ є порушенням Конституції України за змістом та історичною логікою.

Іншим викликом для свободи мирних зібрань в Україні є ухвалення органами місцевого самоврядування у деяких регіонах локальних правових актів (положень) про порядок проведення мирних зібрань, оскільки, останні передбачають не лише порядок оформлення повідомлення, а й визначають вичерпний перелік місць, де дозволяється проводити масові заходи, що є також звуженням змісту та обсягу права на мирні зібрання проголошеного Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Означенні обставини призводять до суттєвих обмежень публічних політичних і суспільних акцій на місцях. Так, згідно з цікавим практичним дослідженням харківських правозахисників Н. Зубар та О. Северина „Свобода мирних зібрань в Україні в 2012”, 13 міських рад обласних центрів України (Київ, Вінниця, Донецьк, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Сімферополь, Тернопіль, Харків, Херсон, Черкаси,

Чернівці, Чернігів) при розгляді повідомлень про проведення мирних зібрань керуються указом Президії ВР СРСР N 9306-XI від 28.07.1988 [12].

Загалом, спеціальні місцеві порядки проведення мирних зібрань існують у 86 адміністративних центрах України, а у 65 з них місцева влада подавала до суду на заборону мирних зібрань. При цьому ці положення достатньо різняться між собою в окресленні строків повідомлення про захід, обмеження місць проведення або віку учасників. Наприклад, у м. Ужгород встановлено 3-денний термін завчасного повідомлення про проведення масового заходу, у Луцьку – 4 дні, а у Харкові повідомлення, подані менше ніж за 10 днів „не приймаються і не реєструються”. Більш того, в мирних зібраннях можуть брати участь тільки особи старші 18 років – так вважають в міськрадах 48 адміністративних центрах України, в 12 – є вимога погодження прапорів і транспарантів, 9 рад забороняють використання гучномовців, також значна кількість місцевих рад обмежує місця проведення публічних заходів, забороняючи їх проведення біля адміністративних будівель і комунальних підприємств [12].

Протягом останніх років суди забороняють за позовом місцевих органів влади 80–85 % акцій. Попри норму ст.11 Європейської конвенції з прав людини про те, що будь-яке обмеження права на мирні зібрання може мати місце лише у випадку, коли воно є „необхідним у демократичному суспільстві”, та низку рішень Європейського суду з прав людини, які визначають винятковий характер таких обмежень, у 2010 році суди в Україні задовольнили 83% позовів місцевих органів влади про заборону мирних зібрань, а в 2011 – 89%, в 2012 – 88%. За даними за 2012 рік суди ухвалили тільки 42 рішення на користь організаторів мирних зібрань із 355 позовів органів влади та місцевого самоврядування.

У більшості відомих випадків таке „обмеження” відбувається саме шляхом повної заборони судом або органом місцевої влади мирного зібрання, хоча Європейський суд неодноразово визнавав повну заборону порушенням статті 11 Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Нагадаємо, що згідно з нею обмеження мають бути встановлені

законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Слід вказати також на відсутність ефективного (до дня проведення мирного зібрання) апеляційного оскарження судових рішень про обмеження права на мирні зібрання. Наприклад, якщо у 2009 р. суди апеляційної інстанції ухвалили 38 % рішень на користь органу влади (тобто більшість справ в апеляційній інстанції вигравали організатори мирних зібрань), то у 2010 р. 66 %, у 2011 р. 73% справ у апеляційній інстанції були вирішені на користь органів влади, а у 2012 р. частка позитивних для органів влади постанов сягнула 76 % [13, с. 6].

Фактично, у злагодженості дій місцевої влади та представників суду щодо мирних зібрань у певних регіонах ми можемо побачити один із індикатори складання та функціонування *місцевих політичних режимів*, коли місцеві еліти, що представляють різні гілки влади та мають різні за змістом повноваження, кооперуються не для захисту конституційних прав громадян, а для спільної реалізації влади, „ручного керування” публічною сферою, нав'язування й підтримання власних „правил гри”, що можуть бути віддалені від формальних конституційних засад демократії. Іншою версією такої великої кількості судових заборон може бути розуміння судами в окремих регіонах потенційної небезпеки будь-якого публічного заходу для громадського порядку та національної безпеки, але тоді означені настрої громадян мають знаходити відповідне значення у соціологічних замірах, відбиватися у політичних настроях громадян. Причини подібної політико-правової позиції місцевих еліт, так само, як і орієнтації громадян України щодо участі у публічних масових заходах, безумовно, вимагають більш ґрунтовного вивчення і мають стати предметом окремого дослідження.

Практика, коли орган регулювання вимагає попереднього письмового повідомлення про проведення публічних зібрань, є загальноприйнятою не лише в Україні, а й в Європейських країнах. Така вимога є виправданою виходячи з позитивного обов'язку держави щодо

створення необхідних умов для охорони громадського порядку, безпеки учасників та захисту прав і свобод інших людей, а не може використовуватися як „зручна” підстава для обмеження мирних зборів.

Така ж сама правова позиція й у Європейського суду з прав людини, котрий підтвердив, що під такою вимогою розуміються зобов'язання держави захищати тих, хто реалізує своє право на мирні збори від насильства супротивників, зокрема, від контр-демонстрації (справа організація „Платформа „Лікарі за життя” проти Австрії, 1985, п. 65-72) [11]. Оскільки обидві сторони здійснюють тотожне право і коли одна зі сторін має на меті зруйнувати активність іншої, то влада перш за все повинна забезпечити право тих, хто здійснює своє зібрання мирно: „Будь яка демонстрація може дратувати чи ображати тих, хто виступає проти ідей чи вимог, на підтримку яких вона проводиться. Проте в її учасників, тим не менш, повинна бути можливість проводити її без побоювання застосування щодо них фізичної сили з боку супротивників: такі побоювання завадили би виражати свої думки щодо суспільно важливих питань. У демократичному суспільстві право на проведення контр-демонстрації не може зумовлювати обмеження права на демонстрацію. Проте, якщо існує небезпека того, що певні мирні зібрання можуть стати приводом для заворушень і це є поза контролем організаторів таких зборів, то цей факт не може становити виправдання для обмеження свободи зібрань (див. Справу „Християни проти фашизму та расизму проти Великобританії, 8440/78, 1981) [11].

Хоча подібні рішення Європейського суду з прав людини відносно інших держав довгий час не ставали прикладом для наслідування і стимулом для вітчизняних судів і законодавців. Адже в Україні при відсутності спеціального рамкового закону встановлюється адміністративна *відповідальність* за порушення порядку суспільно-політичних масових заходів. Стаття 185-1 КУпАП – „порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій” передбачає різні покарання для учасників та організаторів зібрань. Для учасників – у вигляді попередження або штрафу від 10 до 25 неоподатковуваних

мінімумів доходів громадян, а для організаторів – штрафу 20-100 неоподатковуваних мінімумів, виправні роботи на строк 1-2 місяці з відрахуванням 20 % заробітку або адміністративного арешту терміном до 15 діб.

Як зазначають правозахисники, в більшості випадків до учасників та організаторів зібрань застосовують ст. 185 КУпАП „злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції” через те, що довести факт „злісної непокори” працівникам міліції в українських судах значно легше (в практиці українських судів достатньо лише свідчень самих працівників міліції), ніж факт „порушення порядку організації і проведення зборів” [14]. Крім того, правоохоронці застосовують правові норми статті 279 Кримінального кодексу України щодо відповідальності за блокування транспортних комунікацій. Указана стаття передбачає покарання у вигляді штрафу до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, виправних робіт на строк до 2 років, арешт на строк до 6 місяців або обмеженням волі на строк до 3 років.

Приклади застосування цих норм є затримання учасників акції „Україна без Кучми” в 2001-2002 рр., учасників локальних акцій у подальші роки, але найбільш резонансним з точки зору правових наслідків став випадок затримання львівськими правоохоронцями у жовтні 2010 р. координатора громадської організації „Вартові закону” О. Веренцова за звинуваченням у проведенні несанкціонованої акції, з подальшим засудженням до трьох діб адмінарешту. Активіст виступав проти корупції місцевої влади й вимагав належного реагування прокуратури, щотижня пікетуючи разом із членами означеної громадської організації управління прокуратури Львівської області. Застосування до нього адміністративної відповідальності правоохоронними органами та судом стало причиною справи Європейського суду з прав людини „Веренцов проти України”, рішення по якій було винесене 11 квітня 2013 р.

Європейський суд з прав людини зазначив що справа Веренцова „виявляє структурну проблему, а саме законодавчу прогалину стосовно свободи мирних зібрань, яка залишається в Україні з часів розпаду Радянського Союзу та закликав

українську унормувати питання проведення мирних зібрань”. У рішенні зазначено, що „беручи до уваги структурну природу проблеми, розкритої у цій справі, Суд підкреслює необхідність термінових конкретних реформ у законодавстві України та адміністративній практиці з метою приведення їх у відповідність з висновками Суду і забезпечення їх відповідності вимогам статей 7 та 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод” [повний текст рішення див. 15]. Хоча Суд визнав, що країні потрібен певний час аби встановити власну законодавчу базу протягом перехідного періоду, зокрема такого, через який наразі проходить Україна, він не міг погодитися з тим, що затримка більш як на 20 років була виправданою, особливо коли це стосується такого основоположного права, як свобода мирних зібрань.

Тому зважаючи на зовнішній тиск європейських інституцій – зокрема Ради Європи, ОБСЄ, Венеціанської комісії за демократію через право, органів влади Європейського Союзу, а також інтенсифікацію законодавчої діяльності в контексті євроінтеграційного вектору зовнішньої політики України, можна прогнозувати прийняття рамкового закону протягом найближчого року.

Окрім зовнішнього впливу із Заходу, в середині українського громадянського суспільства виникають та поширюються окремі та спільні ініціативи, створюються асоціації, що провадять публічно-протестну, лобістську та експертно-аналітичну діяльність в цьому напрямі. Позитивні практики впливу на прийняття рамкового законодавства в галузі публічної інформації та громадських організацій, так само як і негативна практика регулювання публічних громадських заходів шляхом заборон послуговували ґрунтом для створення в 2011 р. Всеукраїнської ініціативи „За мирний протест!” – неурядового позапартійного громадського руху, що об’єднав навколо себе суспільних активістів та коаліцію з 130 правозахисних та інших громадських організацій, а також профспілок. Активісти ініціативи зібрали більше 18 тис. підписів на захист свободи мирних зібрань в Україні, а експерти ініціативи залучились до розробки та доопрацювання законопроектів.

Станом на початок жовтня 2013 р. на розгляді у профільних комітетах парламенту перебуває законопроект „Про свободу мирних зібрань” № 2508а від 04.07.2013 (депутати-ініціатори: Ю. Мірошніченко, С.Тігіпко, І. Гайдош, А. Шевченко, Г. Немиря, М.Джемільєв, І. Луценко, В.Самойленко) [16], а також однойменний проект закону на цю ж тему № 2508а-1 від 17.07.2013 (депутати-ініціатори: Р. Павленко, В.Куренной, М.Іонова, Р.Чернега) [17]. Законопроекти містять положення, що унормовують однакове коло питань, проте пропонують дещо різні підходи до їх врегулювання, зокрема, щодо строків сповіщення органів державної влади і органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, віку та вимог до організаторів мирного зібрання, визначення окремих зобов’язань органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також підстав для обмеження свободи мирних зібрань.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило ряд зауважень до зазначених законопроектів і на підставі висловлених зауважень і пропозицій вважає, що обидва законопроекти потребують суттєвого концептуального доопрацювання, проте по результаті засідання профільного Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин 9.10.2013 р. обидва законопроекти було запропоновано включити до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради, прийнявши за основу №2508а, ініційований Ю. Мірошніченко, С.Тігіпко, А. Шевченко та ін.

Оцінюючи в цілому зміст зазначеного законопроекту, зауважимо, що в ньому пропонується досить ефективний механізм реалізації права на мирні зібрання. Зокрема, в ньому визначаються суб’єкти мирних зібрань (як фізичні особи, які є громадянами України, іноземцями або особами без громадянства, так і юридичні особи), терміни попереднього сповіщення (не менш як за 48 годин), надаються гарантії від заборон та переслідувань організаторам і учасникам, встановлюється персональна відповідальність за порушення громадського порядку або прав інших [16].

Однак проект не позбавлений недоліків – зокрема викликає труднощі з’ясування змісту поняття „мирне зібрання”. Ініціа-

тори проекту дещо змішують форми (мітинг, демонстрація, похід тощо) зібрань, а також розрізняють їх за метою „контрзібрання”, „одночасне мирне зібрання”, „спонтанне мирне зібрання”, при цьому визначення кожної з названих форм зібрання у проекті не міститься, хоча пропонується передбачити вичерпний перелік випадків, в яких публічне зібрання осіб не регулюється положеннями майбутнього Закону. У зв'язку з цим не є достатньо зрозумілим, чи відносяться до мирних зібрань, наприклад, збори членів політичної партії, зустріч депутатів з виборцями, різного роду публічні рекламні заходи тощо.

Звертає на себе увагу і те, що законопроект не визначає мінімальний вік організатора мирного зібрання, і не забороняє співорганізації масових зібрань з боку недієздатних осіб. Крім того, встановлення єдиного терміну попередження, будучи позитивним і необхідним фактом, не завжди виправдовує себе з точки зору співвідношення свободи зібрань і позитивних обов'язків держави з охорони громадського ладу. Наприклад, для судової заборони виступів „критичних” або опозиційних сил на місцевому рівні 48 годин видається достатнім з огляду сучасної практики, проте для забезпечення охорони заходів обласного чи національного значення можуть бути потрібні і більші терміни. Тому більш вдалим видається введення диференціації строків попередження залежно від потенційної кількості учасників і масштабності заходу (як це, до речі, пропонується в альтернативному проекті № 2508а-1).

Крім того, не наводиться перелік способів здійснення організатором мирного зібрання повідомлення про намір його проведення (особисто або рекомендованим листом, телеграмою або електронною поштою), важко з'ясувати, з яким юридичним фактом пов'язується початок відліку часу повідомлення, а також механізм повідомлення про захід, який планується провести за маршрутом декількох територіальних одиниць. Крім того, невідомо як само та у якій формі організатори зібрання можуть отримати невідкладне письмове підтвердження про одержання повідомлення органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, яке передбачене проектом. Окрім означених, у

проекті закону „Про свободу мирних зібрань в Україні” міститься ряд інших недоліків і неточностей, які потенційно можуть привести до використання місцевими режимами нових засобів для обмеження конституційного права громадян на мирні зібрання, або ж, навпаки, призвести до неспроможності держави захистити права й свободи інших осіб і громадський порядок.

В якості висновків можемо зазначити, що ситуація, яка склалася навколо реалізації права на мирні зібрання в Україні все одно вимагає термінового, але зваженого обговорення та прийняття рамкового закону. При цьому існує як зовнішній чинник оформлення такого регулювання, пов'язаний із рекомендаціями ОБСЄ, Венеціанської комісії, рішеннями Європейського суду з прав людини щодо України, так і внутрішні громадянські та експертні ініціативи з цього питання. Крім того, з політологічної точки зору, введення єдиних термінів, правил і процедур організації мирних зібрань на всеукраїнському рівні стане чинником послаблення тенденцій зрощення місцевих представницьких, бюрократичних і судових еліт у недемократичні локальні режими, а також зумовить розширення можливостей громадян та організацій озвучувати соціально значущі позиції з метою впливу на реалізацію місцевої та державної політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колодій А. Права людини і громадянина в Україні / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник ; МОН України. – Київ: Юрінком Інтер, 2004. – 336 с.
2. Локк Дж. Два трактата о правлении. Опыт об истинном происхождении, области действия и цели гражданского правления / Дж. Локк ; [пер. с англ. Ю. В. Семенова]. – Соч. в 3 т. Т 3. – М.: Мысль, 1988. – 668 с.
3. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 року // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93 – С. 89. – Ст. 3103.
4. Rubin E. L. Rethinking Human Rights / E. L. Rubin. // International Legal Theory: Human Rights. – 2003. – Vol. 9. – P. 5-78.
5. Донеллі Дж. Права людини у міжнародній політиці / Дж. Донеллі; [пер. з англ. Т. Завалія]. – Львів: Кальварія, 2004. – 280 с.
6. Конвенція про захист прав людини та основних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.kiev.ua/vis1_03.htm.

7. Конституція Української Народної Республіки від 29.04.1918 р. // Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – К: Філософ.і соц. думка, 1992. – 269 с.
8. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgiDbin/laws/main.cgi?nreg=001_001
9. Конституція Української РСР від 20 квітня 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgiDbin/laws/main.cgi?nreg=888D09>
10. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Офіц. вид. – К.: Юрінком, 1996. – 80 с
11. Удосконалення законодавчого урегулювання свободи мирних зібрань громадян / І. Валюшко; Нац. Інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/february2009/5.htm>
12. Зубар Н. Свобода мирних зібрань в Україні в 2012 / Н. Зубар, О. Северин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://maidanua.org/2013/03/natalka-zubar-oleksandr-severyn-svoboda-myrnyh-zibran-v-ukrajini-v-2012>
13. Серета М. Свобода мирних зібрань–2012: випробування судами / М. Серета // Юридичний Вісник України. – 2013. – № 11 (березень). – С. 6-7.
14. Чумак Ю. Право громадян на свободу мирних зібрань (огляд законодавства України та місцевих нормативно-правових актів) [Електронний ресурс] / Ю. Чумак // Теорія та практика застосування права на свободу мирних зібрань в Україні: матер. метод. семінару. – Режим доступу: <http://fri.com.ua/2011/10/chumak-spilkuvannya-z-militsijeyu-na-temu-svobody-myrnyh-zibran/>
15. Case of Vyerentsov v. Ukraine 20372/11 (April 11, 2013) / European Court of Human Rights [Web-resource]. – Document URL : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118393>
16. Проект Закону „Про свободу мирних зібрань” № 2508а від 04.07.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751
17. Проект Закону „Про свободу мирних зібрань” № 2508а-1 від 17.07.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47925

УДК 321.01

Краснова М.Г.

Харківський національний
імені університет В.Н. Каразіна

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ БЮРОКРАТІЇ У ПРОЦЕСАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Проблема бюрократизації державного апарату є однією з найбільш актуальних у нашій державі. У статті визначається поняття бюрократії, розглядаються основні теоретичні засади цього феномена. Розкриваються особливості бюрократичного процесу у сучасній Україні та його негативні наслідки на розвиток демократичних принципів і громадянського суспільства. Значна увага приділяється шляхам подолання бюрократизації в Україні.

Ключові слова: бюрократія, канцелярія, легітимна влада, державний апарат, держслужбовець, панування, політичний інститут, інституціоналізація

Краснова М.Г.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ УКРАИНСКОЙ БЮРОКРАТИИ В ПРОЦЕССАХ СОЗДАНИЯ ГОСУДАРСТВА

Проблема бюрократизации государственного аппарата является одной из наиболее актуальных в нашем государстве. В статье определяется понятие бюрократии, рассматриваются основные теоретические основы этого феномена. Раскрываются особенности бюрократического процесса в современной Украине и его негативные последствия на развитие демократических принципов и гражданского общества. Значительное внимание уделяется путям преодоления бюрократизации в Украине.

Ключевые слова: бюрократия, канцелярия, легитимная, государственный аппарат, госслужащий, господство, политический институт, институционализация.